

韓国の外国人労働者関連法調査－知識・ファクト・死角地帯・共感帯のバランスとワールドワイドな制度の波及効果－

著者	吉川 美華
雑誌名	アジア文化研究所研究年報
号	51
ページ	406(31)-400(37)
発行年	2017-02-28
URL	http://id.nii.ac.jp/1060/00008494/

韓国の外国人労働者関連法調査

——知識・ファクト・死角地帯・共感帯のバランスと
ワールドワイドな制度の波及効果——

吉 川 美 華

2016年9月1日から2016年9月8日まで韓国を訪問し、出稼ぎ労働の外国人を規定する制度、および現在の運用状況について調査を行った。調査からは二つのことがらを見出すことができた。第一は国内における統合政策の動力となる人的構造であり、第二は韓国の統合政策のワールドワイドな波及効果の存在である。

I. 調査から得た二つの事から

① 内なる制度の動力構造

訪問調査で気づかされるのは、調査協力者がいくつかの共通したキーワードを口にする点である。韓国語を直訳すると「知識とファクト」「死角地帯」「共感帯の形成」という言葉である。これは順に日本語でいう「理論と実態」「政策のすきま」「合意形成」に置き換えることが可能である。立場によって異なったニュアンスで使用されるが、異なる背景を持つ人々と国民とが共に暮らすためのバランスを示すキーワードであることを、どの調査対象者も共通して認識している。また、それぞれのキーワードと役割属性が対の関係にある事をそれぞれ立場の異なる研究協力者が共有している点も特徴である。

これらの構造は右の「図1 社会統合政策を取り巻く動力構図」のように表すことができる。調査対象者が言う「知識」とは政府が主体となる制度自体のことを表している。また「ファクト」とは実態を意味し、当事者の置かれている状況などをいう。「死角地帯」とは制度のすきままで保護を受けることができない部分をいい、支援団体（NGO）は政策のすきまにある外国人を支援するとともに、これらの問題を広く社会に提起する役割を担う。また「共感帯の形成」とは国民や世論が外国人らを理解し社会へ受容するための合意形成をいうが、この合意形成を促すために主に政府の外郭や傘下の機関、あるいは国際機関がプログラム作成や政策提言を行っている。

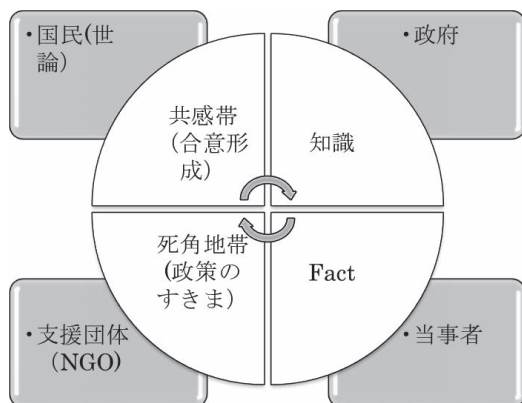


図1 社会統合政策を取り巻く動力構図

② 政策のワールドワイドな波及効果

もう一つは政策が自動的に人々を繋げる作用をしており、人脈をととして地球規模で「韓国」の影響力が波及していることである。これは現

地での調査を行う前には予想できなかったことである。

例えば、韓国のNGOが出稼ぎ労働者の出身国（母国）に学校を建てるための財政支援をしている。これは出稼ぎ労働者が帰国後も韓国との関係を維持し続けていることのあらわれでもある。また、帰国者は次に韓国に出稼ぎに行く人の苦労を少しでも軽減するため、母国で韓国語や労働法教育を行っており、これもまた韓国のNGOが財政支援を行っている。あるいは永住資格で韓国に住む国際結婚をした夫が、母国の存在を韓国に広めようとエスニックレストランを運営しながら、基金を募って母国の子供たちへ経済支援をしている事例もある。

ここには人を媒介した韓国の統合政策の波及効果によって直・間接的な韓国の影響力が韓国に住む外国人や、帰国した外国人を通して広がっている事が確認できるのである。韓国政府にとっても制度の施行前には予想できなかった効果であろうと考えられる。

以下、具体的な調査日程は下の表「調査日程」のとおりであり、Ⅱ以降にそれぞれの現況を属性に則して整理した。（なお、韓国法制研究院のワークショップについては別途記した。）

調査日程表

9月1日(木)	金浦到着。移住労働希望センター主催歓談会「どの子も私たちの子供だ」に参加
9月2日(金)	韓国法制研究院主催「アジア地域出稼ぎ労働者関連法制分析」参加。産経新聞黒田勝弘氏面談
9月3日(土)	大林洞、方背洞見学、金永寿、鄭仁喆両大統領室前秘書官、鄭光燮京畿大教授、徐希慶教授らと座談会
9月4日(日)	北村、フィリピン市場、梨泰院見学。MR.D.PLAMA氏面談。
9月5日(月)	東大門モンゴルタウン見学。産経新聞黒田勝弘氏、募金家チョンヒョンギョン氏面談。
9月6日(火)	移住民健康協会「希望の親旧」訪問。「統一前/後内独国境地帯の変化-韓半島に与える教訓」に参加。
9月7日(水)	難民人権センター活動家コ・ウンジ氏、IOM移民政策研究院チョン・キソン委員（院長に2017年1月11日就任）（移民学会会長）と面談。
9月8日(木)	移住労働希望センター、アン・ウンジュ局長と面談。金浦より帰国

Ⅱ. ファクト：韓国で働く外国人とワールドワイドな波及効果

ファクトを知るために韓国に住む外国人への聞き取りと集住地域での簡単な声掛けおよび見学を行った。聞き取りはソウル市内でチベット料理の店を経営するMR.D.PLAMA氏（韓国名ミンス：移住労働者希望センターの理事でもあり以下、ミンス理事と表記）、産経新聞ソウル支局の黒田勝弘氏を対象に行い、朝鮮系中国人（以下韓国の行政用語の中国同胞とする）が集住する大林洞の換銭所、80年代からの外国人町である方背洞西来マウル、梨泰院、フィリピン市場を訪ねた。

ソウル市内3カ所でチベット料理店を経営するミンス理事は、韓国が金融危機であった1997年秋に初めて韓国に入国した。現在は韓国人の妻と2人の子供を持つ、韓国でいう「多文化家族」の家長である。入国以降、不法就労生活から移住労働者労働組合設立、再開発による退去反対運動と裁判、そして帰化申請要件不適合による申請不受理に対する異議申立裁判まで、外国人政策の過渡期を法的地位向上と人権保護の立場から闘ってきた人物の一人である。（写真1はミンス理事）

ミンス理事は入国したことを思い起こして「とにかく一生懸命だった。認められるために必死だっ

た。韓国人が1の仕事をするれば、外国人の自分はその倍、外国人だからそうして初めてこの工場に残れると思った。だれがどこの国に行っても同じ経験をするだろう。自分だけのストーリーだとは言えない、出稼ぎの人は誰も経験する。韓国人が悪いためではない」と語る。2004年の不法在留者に対する一斉取り締まりの時に、「人権が何かなんて知らない。だけど韓国ではトイレトペーパーを捨てるのにも約束がある。私たちは人間だ。使い捨てるのにもシステムが無くてはならない」と初めて韓国の出入国管理システムと支援の限界に怒りを覚え、出稼ぎ労働者がろう城している明洞聖堂に向かったという。

ミンス理事はチベット難民2世である。文化と言語がなくなればチベットはなくなる。そうした思いからレストランの名前をポタラとした。そうすれば中国には何かの負担が残るはずだ。デモでないデモ。子供にも残る。事業でない事業だという。またチベットの子供たちに教育のために、韓国内で基金を募り財政支援も行っている。先の地震ではミンス理事の思いに賛同した韓国の人々が多額の基金を寄せた。その額は1億5千万ウォンに上った。韓国の外国人政策の波及効果でチベットの子供たちが教育を受け、助けられている現実がここにある。

産経新聞コラム「ソウルからヨボセヨ」の毒舌で知られる黒田氏は、1980-84年と89以降の約30年余りをジャーナリストの在留資格で過ごしている。黒田氏は2005年に資格外活動で摘発を受けた。韓国の新聞には「黒田産経支局長、強制退去か」（ハンギョレ2005・4・12他）とまで書かれた。これは自分の住まいのそばにある西江大学で日本語による教養講義を三年間客員教授として行った時のことだ。近所のよしみで町内会のボランティアに参加するような気持ちで引き受けた。報酬は交通費程度であったが、これが査証の資格とは異なる活動であった。過料として黒田氏は800万ウォン、大学は1000万ウォンを支払った。黒田氏の日本人の知り合いで航空会社の機内誌の原稿料を得たことが資格外活動に当たると過料を支払った者もいる、言論の自由に比べ出入国管理法は厳格で不自由だ、との事であった。（写真2は黒田勝弘氏）

中国同胞集住地域をたずねた。土曜日ということもあり通りの求人の掲示板には人が集まっていた。この地域の特徴は換金所があることだ。今年6月に外為法施行令の改正で「少額外為送金業」が導入されて間もない。これは韓国金融委員会（日本の金融庁）が巨額な中国同胞の中国への送金を把握するために新設されたものだ。中国への資本の流出は、中国の延辺地域の経済成長と延辺に創出された「第二の韓国」と深く結びついている（이영민・이은하・이화용2013）。延辺の場合はこれだけでなく韓国や中国都市部に移動した労働力の空席を北朝鮮の出稼ぎ労働者が穴埋めしており、彼らもまた北朝鮮の新たなビジネスモデルの原動力となっているとの報告もある（김윤영, 유



写真1 ミンス理事



写真2 黒田勝弘氏



写真3 大林洞

시은 2016)。大林洞は分断した南北の人・資本・文化の移住者を介した連鎖の出発点ともいえる。

一方で、中国同胞の行動パターンにあわせた韓国政府の制度改革は、今回の外為法改正だけでない。出入国管理法、在外同胞の出入国と法的地位に関する法律などの前例もある（吉川美華2015）。対処療法的な制度整備はすでに限界ではないかと思受けられる一面だ。（写真3は大林洞換銭所の看板）

Ⅲ. 死角地帯：制度のすきを埋めるNGOとワールドワイドな波及効果

死角地帯を知るためにいくつかのNGOを訪ねた。今回の対象は、到着当日に参加した歓談会「どの子も私たちの子供だ」をはじめ、韓国移住健康協会・希望の親旧（親旧は日本語の友）、難民人権センター、移住労働希望センターだ。韓国における外国人政策のすきまは、医療、難民、子供、女性、人権など方々に存在する。

希望の親旧では不法在留の外国人労働者やその子供である未登録児童、難民など、韓国国内で健康保険に加入できない外国人を対象に医療共済事業を展開している。共済会の会員は医療死角地帯の未登録外国人であるが、労災保険適用外の事業所で合法に労働する外国人が労災を負ったときにも緊急に基金を募り救済支援を行っている。（写真4はイ・エラン医療チーム長）

イ・エラン医療チーム長は今すぐに改善の必要がある事業として外国籍の女性と子供の医療問題を挙げた。女性の場合は妊娠によって職を追われれば在留資格を失い、在留資格を失えば健康保険の対象から除外されるという負の連鎖に陥る。また夫婦で来る合法の出稼ぎ労働者の大部分は事実婚だ。この夫婦から誕生した子ども、あるいは韓国で出会って事実婚を続ける出稼ぎ労働者から生まれた子どもも又在留資格を得るのが難しい。韓国で働く親に呼び寄せられ観光ビザで入国してそのまま不法在留となる子もいる。

近年の傾向は在留の長期化による労働者の高齢化で慢性的な病気が増えていること、メンタルヘル스에問題を抱える労働者の増加だ。酒文化の韓国では出稼ぎ労働者のアルコール依存症が増加傾向にあるという。結婚移民者の家族も長期在留が認められている。彼らは合法に在留していても健康保険の適用対象ではないため、病気になると頼ってくるという状況も生まれてきているという。

子供の問題では心の問題や発育の遅れが目立つという。これは出稼ぎ労働者だけでなく結婚移民者の子も同じだ。父母はフィリピン人なので両親とは英語とタガログ語を使い、こども園で韓国語を話すのが複雑な意思疎通や感情表現がうまくできない。集団プログラムにも参加できず、学習面での遅れも顕著だ。事業では未就学でこのような症状の子供を協力病院へつなげている。



写真4 イ・エラン医療チーム長

2009年に設立された移住労働者希望センターは国内向けの事業として移住労組の組合員の協力で巡回健康診断、就学前の未登録児童の実態調査や支援団体の調査を行っている。また、対外向けには2012年にバングラディシュに希望学校と放課後教室を、2014年にネパールに希望学校と、今後韓国に来る出稼ぎ労働者のために韓国語教室や労働法講義を行う事業を調えた。希望学校は共に三年を限度に財政支援を行い、4年目以降は自主運営へ切り替える。この団体の支援の特徴は、現地スタッフに韓国での労働経験者を起用している点にある。帰国労働者を通した韓国の支援が現地社会に教育の場と雇用を生み出している事例だ。

希望センターでは近年、外国人女性や児童の心の問題に関心を寄せているとアン・ウンジュ局長は語る。調査の一環で参加した歓談会「どの子も私たちの子供だ」は国内の未登録児童の実態調査報告会である。(写真5は報告会参加者)先の「希望の親旧」では子供の心理治療のために医療機関を利用していたが、歓談会の報告ではこども園の代表であり美術治療士でもあるソン・チョンウン氏が心理治療を行っているとのことであった。福祉センター外国人児童教室のキム・ソルミチーム長からは韓国からの帰国後の児童の適応についての報告があった。また、パク・ウンミ「プム心理相談センター」院長によるネパール女性対象の参与系ワークショップの様子が紹介された。事業の実施前後で大部分の参加者が感情表現の方法や対話の重要性、互いを認め合うことなど、情緒の変化がみられることが報告された。実施側としても手ごたえを覚えているようである。

韓国では2012年に難民法が施行されたが、2015年末の統計で申請累積数は15250名、そのうち難民認定を受けたのは600名足らずである。難民人権センターは2009年、難民法が制定される前に設立された。センター活動家のコ・ウンジ氏は団体の活動の使命を、難民が自分の国家から脱出し、日常的に失った権利を取り戻し、韓国を第二の故郷として定着して生きていけるようにすることであると認識している。(写真6 活動家コ・ウンジ氏)

しかしながら難民認定を受けるのは時間とエネルギーを要する。深く介入するケースでは、実際に申請書を書いたり、本人のストーリーにあう証拠を収集したりする。また、本人の経験、難民にならざるを得なかった理由を自分たちの言語で整理して話さなければならないので、なぜ韓国政府がこのような資料を要求しているのか、なぜ難民申請者がこのような話をしなければならないのか、どのように話すのが韓国政府を説得できるポイントになるのか、最終的には自力で認定をもらえるようサポートしている。

法務部から送付された難民非認定書類の理由がコピー&ペーストしてあるケースがあったという。そもそも難民審査は個別に行われるべきで、厳密で制度化された方法でなければならないはずだ。同じようなケースであっても個々人の事情は違う。そうした点を検討した形跡がなく、一般



写真5 報告会参加者



写真6 活動家 コ・ウンジ氏

的な事由によって非認定となるケースが見受けられるのだという。近年の韓国を目指す難民の動機の一つに潘基文国連総長の影響がある。韓国は人権国家であるといったイメージの向上だ。しかしながら現実とはほど遠い。コ・ウンジ氏はこれらを現実に変えることが緊要だという。

IV. 共感帯：合意形成への試み

韓国の政策は制度（理論）と当事者（Fact）・NGO（死角地帯）の関係を理解し、国民への働きかけをとおして合意を形成していく（共感帯の形成）。韓国国民と移住民との関係強化や相互理解のための事業、ガイドライン作成や政策提言の現状をIOM移民政策研究院のチョンキソン院長（韓国移民学会会長）、金永寿大統領室前演説記録秘書官、鄭仁喆大統領室前企画秘書官、鄭光燮京畿大教授らに聞いた。（写真7 チョンキソン博士㊦）

チョンキソン院長によれば、韓国で移民が注目され始めたのは2000年ころだという。急増した定住型移民者である結婚移民者の存在がクローズアップされ始めた。2004年には結婚移民者が4万名に上り、韓国に「住むために来た外国人」として、家庭や地域社会で多文化政策が求められた。そのため韓国の移民政策は移民受け入れノウハウの獲得、協力の模索から出発している。

2007年に施行された在韓外国人処遇基本法で定められた外国人政策基本計画の第二次計画が進行中であり、チョン院長は第三次計画を策定中だ。対象を特化しない普遍的な支援制度構築、移住民政策の行政部署の有機的な連立と統括的な機関の設置などが争点となるという。

鄭光燮京畿大社会大学長は外国人に対する国民の認識の多くはメディアに左右されると語る。西洋人とは国際結婚でそれ以外は多文化家族だ。また、韓国では外国人へ関心が傾きがちだが、韓国の若者が海外で活躍する道も開くべきだという。金永寿嶺南大学教授（李明博期大統領室秘書官）は二重国籍を認める国籍法改正、多文化子女を対象としたグローバル人材育成など李明博大統領期の政策は一貫して先進化を目指していたと評価する。

同じ時期に大統領室企画秘書官を務め、先の総選挙で晋州甲区からセヌリ党の公認を得て出馬した鄭仁喆元秘書官は晋州働き口希望センターの理事でもある。国内にいる多文化家庭のための分かち合い行事にも参加する。選挙では「働き口ニューディール政策推進」を掲げた。実際に大企業の晋州市への誘致にも成功した。ただ青少年、老年層の職場創出が大変に難しいのも事実だ。韓国の青年層のためにしっかりと働き口の創出することは今後の韓国の命運を左右する問題だ。外国人受け入れと特に地方都市の青年層の就業問題に目を向け、双方のバランスとを維持することで「共感帯」を構築することが先決だという。（写真8は座談会後の



写真7 チョンキソン博士㊦



写真8 座談会後の食事

食事：左から鄭仁喆元秘書官，鄭光燮京畿大社会大学長，徐希慶教授，吉川，金永寿元秘書官)

V. 終わりに

「社会統合政策を取り巻く動力構造図」を元に理論とファクト，死角地帯，共感帯の形成をキーワードに報告を試みた。また韓国の外国人政策は国内だけでなく人脈を礎としたワールドワイドな波及効果を生み出していることも確認した。この政策がこのまま進行すれば，その波及効果は将来的にはるかに大きな規模で持続的に展開されるであろう。

ただ，残された課題も多い。外為法改正などの対処療法を重ねることで政府のコントロールが効かない部分が見え始めている。国際社会での韓国の立場を考えると，外国人の人権保護という点では今後もし正すべき問題が多い。一方で韓国の景気が低迷する中，青年層の就業の実態とのバランスを考えれば，外国人への手厚い支援のみを重視することは，外国人と国民の感情の亀裂をより大きくする原因にもなりえる。これらのバランスをどうとるのが合意形成を促すカギとなるであろう。

最後に，ご協力くださった皆様に深く感謝申し上げます。감사합니다.

より詳しくお知りになりたい方は，研究ホームページ<http://rnsup.main.jp>をご参照ください。
本研究はJSPS科研費 JP 16K02006の助成を受けたものです。

<参考文献>

- 김윤영, 유시은 2016. “중국 내 비자 방문 북한 여성들의 경제활동 경험과 의식변화.” 다문화와 평화 10(1), pp.50-71.
- 이영민 · 이은하 · 이화용 2013 “중국 조선족의 글로벌 이주 네트워크와 연변지역의 사회-공간적 변화” 한국도시지리학회지 제16권 3호 pp.55-70.
- 吉川美華 2015 「韓国における出入国管理法令の改正と移住外国人の在留資格」『アジア文化研究所研究年報』第50号，pp.125-133。

(客員研究員)